

# เหลียวหลัง มองข้างหน้าการกระจายอำนาจของรัฐไทย: แสงริบหรี่ปลายอุโมงค์

Turning Back, Looking Forward at Decentralization of the Thai State:  
A Dim Light at the End of the Tunnel

ปธาน สุวรรณมงคล\*  
Pathan Suvanamongkol\*\*

บทความนี้

Received

19 กรกฎาคม 2564

Revised

19 สิงหาคม 2564

Accepted

9 กันยายน 2564

## บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจเป็นประเด็นหนึ่งที่มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง และมีการให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองโดยที่ผ่านมานแนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแนวทางจากบนลงล่าง (Top down) แต่หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง การกระจายอำนาจก็ยังสามารถมีแนวทางแบบประสานความร่วมมือกันและปรึกษาหารือ (collaborative and deliberative) ได้โดยที่ภาครัฐและภาคประชาชนร่วมมือกันในการจัดการภารกิจโดยการปรึกษาหารืออย่างเป็นหุ้นส่วนกัน บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ผ่านมาและเสนอมุมมองการกระจายอำนาจที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้พบว่า ระบบการเมืองไทยตกอยู่ในบริบทอำนาจของระบบราชการมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน แม้ในบางช่วงบางขณะจะมีระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นแต่ก็เป็นช่วงสั้นๆ สลับกับการรัฐประหารจนทำให้สถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจไม่อาจพัฒนาเป็นสถาบันได้โดยเฉพาะการกระจายอำนาจแบบบนลงล่างที่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการอย่างใกล้ชิด การกระจายอำนาจในอนาคตจึงต้องพลิกกลับจากบนลงล่างมาเป็นแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือกันและเพิ่มอำนาจให้แก่ภาคพลเมืองและชุมชนมากขึ้น

คำสำคัญ การกระจายอำนาจ, รัฐไทย

\* รองศาสตราจารย์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต

\*\* Associate Professor, Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University

## Abstract

Decentralization is an issue that has been widely studied and is considered important because it is a key mechanism for developing a democratic system that promotes public participation in governance. In the past, the main concept of decentralization has been a top-down model, but if you consider it from a different perspective, decentralization can be a collaborative and deliberative process in which the government and the people cooperate in the management of the mission like equal shareholders. The objective of this article is to analyze decentralization of the Thai state up to the present and to suggest another paradigm of decentralization that would benefit the people and local communities. In the Thai political system, the bureaucracy has wielded the most power ever since the change from absolute monarchy in 1932 up until the present. There have been brief periods when democracy has prevailed, but they have always ended in another coup d'état, so that the political institutions of a democratic system and true decentralization have never been institutionalized. Movements towards decentralization have followed the top-down model and have been tightly controlled by the bureaucracy. In the future, the decentralization process should change from the top-down model to a model of collaboration and deliberation in which civil society and people in communities have more power.

**Keywords:** Decentralization, Thai state

## ความนำ

นับเป็นเวลาเกือบเก้าทศวรรษหรือเก้าสิบปีแล้ว ที่ประเทศไทยผ่านประสบการณ์ของประชาธิปไตยมาอย่างลุ่มๆ ดอนๆ นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา ประสบการณ์ของความเป็นประชาธิปไตยของไทยได้ทำให้เรามีความเข้าใจบริบทของสังคมการเมืองไทยมากขึ้น และตระหนักดีว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคอีกมากบนเส้นทางประชาธิปไตยของไทย ในอนาคตรวมถึงการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยด้วย

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ผ่านมาและมองไปข้างหน้า ของทิศทางการกระจายอำนาจโดยเสนอแนวทางการกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและการปรึกษาหารือกันระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

## มุมมองการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยในทิศทางที่ทำให้อำนาจการตัดสินใจลงไปยังใกล้เคียงกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนเป็นไปอย่างตรงความต้องการของประชาชนและรวดเร็ว

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมานั้น แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแบบแนวตั้งจากรัฐลงสู่พื้นที่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจถูกทำให้เข้าใจว่าเป็นการทำให้รัฐในส่วนกลางต้องแบ่งภารกิจและอำนาจที่มีอยู่ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากผู้สูญเสียอำนาจที่มีอยู่ทั้งในฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ แต่หากมองการกระจายอำนาจในอีกด้านหนึ่งว่า เป็นการ

กระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือ (collaborative and deliberative decentralization) อันหมายถึง การกระจายอำนาจที่มีการประสานความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจตั้งแต่เชิงนโยบายจนถึงการบริหารจัดการการกระจายอำนาจผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกันระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคกัน โดยการประสานความร่วมมือมีลักษณะสำคัญคือ 1) มีเป้าหมายร่วมกันในการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง 2) ภาคส่วนที่มาประสานความร่วมมือกันมีความเข้าใจปัญหาร่วมกันผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ 3) มีการตัดสินใจร่วมกัน โดยภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมปรึกษาหารือเพื่อหาฉันทมติและตัดสินใจไปสู่เป้าหมายร่วมที่กำหนดไว้ 4) มีการประสานความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทรัพยากรและความรับผิดชอบในการวางแผน การปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลการดำเนินการไปสู่เป้าหมายร่วม (Camarinha-Matos & Afsarmanesh, 2008, p. 3) และการปรึกษาหารือ นับเป็นส่วนสำคัญในการกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือเนื่องจากการปรึกษาหารือเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ซึ่งเชื่อมั่นในพลังอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งกระบวนการปรึกษาหารือของประชาชนสามารถทำได้หลายรูปแบบ อาทิ การจัดเวทีเสวนาแบบเปิด (open forum) หรือเสวนาหาฉันทมติ (deliberation) หรือการร่วมเป็นส่วนหนึ่งในองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ เป็นต้น

ดังนั้น การกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือจึงมีลักษณะสำคัญดังนี้

- ๑ ประการแรก มีเป้าหมายร่วมกันในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

ได้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์  
ของประชาชนในท้องถิ่น

- ๑ ประการที่สอง ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (ภาครัฐ ภาครัฐ ภาครัฐ ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม) ควรมีการปรึกษาหารือกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาอุปสรรค และแนวทางการกระจายอำนาจที่เหมาะสม
- ๒ ประการที่สาม หลังจากที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ปรึกษาหารือและมีความเข้าใจร่วมกันแล้ว ก็ต้องตัดสินใจร่วมกันในการเลือกแนวทางที่ดีที่สุดในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งการตัดสินใจร่วมกันเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือ
- ๓ ประการที่สี่ หลังจากร่วมกันตัดสินใจแล้ว ก็ต้องมีการวางแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ (ภารกิจ การตัดสินใจ ทรัพยากรการบริหาร) และการปฏิบัติตามแผนตลอดจนการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานในลักษณะของการประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือกันในช่วงขั้นตอนของการดำเนินการ

การกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือจึงมาจากหลักที่ว่า อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) เป็นอำนาจของประชาชนที่มอบให้แก่ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแทนประชาชนทั้งประเทศ แต่ก็ยังมีเงื่อนไขว่า การมอบอำนาจนี้มีเงื่อนไขของเวลา และการเปลี่ยนแปลงตัวแทนได้ กล่าวคือ ผู้เป็นตัวแทนประชาชนมีวาระในการดำรงตำแหน่งและเมื่อครบวาระแล้วก็ต้องคืนอำนาจกลับมาให้ประชาชนเลือกตัวแทนกันใหม่ ในขณะเดียวกันประชาชนก็สามารถยื่นถอดถอนผู้แทนประชาชนที่ดำรงตำแหน่งได้หากมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรง

ตำแหน่ง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว อำนาจที่ถูกกระจายมาให้ประชาชนจึงเป็นอำนาจของประชาชนที่มอบไปให้แก่ตัวแทนประชาชนนั่นเอง

แต่ในทางพฤตินัยแล้ว อำนาจที่ประชาชนมอบให้แก่ตัวแทนประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง กลับกลายเป็นอำนาจของตัวแทนและข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นผู้แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและผู้รักษากฎหมายมิใช่ของประชาชนอีกแล้ว จึงต้องมีการเรียกร้องให้รัฐกระจายอำนาจที่ไปบางส่วนกลับคืนมาให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น และสามารถจัดการชุมชนของตนเองโดยตนเองได้ และเป็นการร่วมมือกัน (collaborative) ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยกันในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนกันโดยมีการปรึกษาหารือกัน (deliberative) อย่างเสมอภาคกัน

การกระจายอำนาจจึงเป็นมิติที่ซับซ้อนกว่าเพียงการถ่ายโอนภารกิจ การตัดสินใจ และการคลังท้องถิ่นไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ที่เข้าใจกัน แต่สิ่งสำคัญก็คือ การที่ภาคพลเมืองมีบทบาทร่วมในการริเริ่มนโยบาย และร่วมตัดสินใจและกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นนั้นด้วย โดยประชาชนมิใช่เพียงเป็นผู้รอรับสิ่งที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยื่นให้เท่านั้น ในมิตินี้จึงเป็นการใช้อำนาจของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

เมื่อเรากลับมาพิจารณาว่า โลกเราได้ก้าวเข้าสู่ยุคของดิจิทัล มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ การสื่อสารโทรคมนาคมอย่างมาก ทำให้การบริหารภาครัฐต้องปรับตัวเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของ

เทคโนโลยี โดยโครงการสหประชาชาติ (UNDP) ได้ให้ความเห็นว่า อนาคตคือการกระจายอำนาจ (The future is decentralized) (UNDP, 2018, online) โดยมีเครื่องมือสำคัญในการบริหารแบบกระจายอำนาจหลายประการ อาทิ Block chain ซึ่งเป็นเทคโนโลยีการเก็บข้อมูลแบบเป็นส่วนๆ และนำมาร้อยต่อกันเรื่อยๆ เหมือนโซ่คล้องกัน (Chain) โดยมีวิธีเข้ารหัสทางคอมพิวเตอร์เพื่อความปลอดภัย ที่ทำให้รู้ว่าข้อมูลถูกเก็บ ณ เวลาใด มีการแก้ไขหรือไม่ โดยข้อมูลทั้งหมดจะถูกส่งและกระจายเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์ทุกเครื่องที่อยู่ในเครือข่าย (วรพจน์ ธาราศิริสกุล, 2563, ออนไลน์) ทั้งนี้ Block chain จะทำให้การเข้าถึงข้อมูลเป็นไปอย่างรวดเร็ว และขยายตัวอย่างเป็นเครือข่ายห่วงโซ่กัน และการจัดเก็บข้อมูลก็มีความโปร่งใส ปลอดภัยมากขึ้น ซึ่งหลายประเทศทั่วโลกต่างก็นำเทคโนโลยี Block chain มาใช้ในการบริหารภาครัฐมากขึ้นเรื่อยๆ เช่น การเลือกตั้ง การจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น (ประชาชาติธุรกิจ, 2561, ออนไลน์) อันจะทำให้บริการสาธารณะของรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ต้องมีการกระจายอำนาจทั้งในแนวนอนและแนวตั้งมากขึ้น เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นเครือข่ายระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกัน

แต่ถึงแม้จะมีเทคโนโลยีใหม่ๆ การเมืองการบริหารภาครัฐของประเทศกำลังพัฒนาจำนวนไม่น้อยที่ยังวนเวียนอยู่กับการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมือง ทั้งนี้ แม้จะมีการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้ทันสมัยมากขึ้นก็ตาม แต่หากผู้นำทางการเมืองการบริหารยังคงอยู่ในวงจรอำนาจแบบรวมศูนย์อย่างเช่นที่เป็นอยู่ย่อมทำให้การบริหารกิจการบ้านเมืองอยู่ในภาวะล้าหลังต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมากในโลกยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคแห่งเทคโนโลยีดิจิทัลที่ส่งผลให้โลกผันผวน (disrupted world) ไปจากเดิมอย่างมาก และจาก

ที่กล่าวมาตอนต้นว่า อนาคตคือการกระจายอำนาจ จึงขึ้นอยู่กับว่า ใครจะปรับตัวได้เร็วกว่ากันเท่านั้น เพราะแม้แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งมีระบบการเมืองการบริหารแบบรวมศูนย์ก็ยังคงต้องกระจายอำนาจการบริหารให้รัฐบาลระดับมณฑลได้มีอิสระในการบริหารงานที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละมณฑล จึงมีคำถามว่าการกระจายอำนาจที่ดีที่ส่งผลดีต่อประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่น ควรมีลักษณะอย่างไร

### ลักษณะของการกระจายอำนาจที่ดี

กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจที่ดีมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. เป็นการกระจายอำนาจที่ยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ
2. เป็นการกระจายอำนาจที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของตนเองในการจัดการตนเองและชุมชนได้มากขึ้นในระบบประชาธิปไตย
3. เป็นการกระจายอำนาจที่เพิ่มอำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ให้สามารถตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนได้มากขึ้น
4. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการกำกับดูแลจากรัฐเท่าที่จำเป็น โดยไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน
5. เป็นการกระจายอำนาจที่เปิดกว้างให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมปรึกษาหารือและดำเนินการในกระบวนการกระจายอำนาจร่วมกันอย่างเป็นหุ้นส่วน
6. เป็นการกระจายอำนาจที่มีลักษณะของการทำงานแบบแนวนอนโดยร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนมากกว่าการสั่งการและควบคุมจากรัฐ
7. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการแบ่งภารกิจรับผิดชอบชัดเจน แต่ร่วมมือกันในการขับเคลื่อนภารกิจ

8. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้สามารถใช้อำนาจที่มีให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจยังเป็นกระบวนการที่หลากมิติ (multi-dimensions) กล่าวคือ การกระจายอำนาจมีทั้งมิติทางการเมือง (political dimension) มิติทางการบริหาร (administrative dimension) มิติทางการเงิน (fiscal decentralization) มิติทางสังคม (social dimension) (World Bank, 2013, online) ที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการเมืองซึ่งมิใช่เพียงการมอบภารกิจบางอย่างของหน่วยงานและงบประมาณจากส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งสมาคมนานาชาติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation, IAP) ได้เสนอระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มจากการได้รับการบอกกล่าว (Inform) การปรึกษาหารือ (Consult) การเข้าร่วม (Involve) ความร่วมมือ (Collaborate) และการเพิ่มอำนาจ (Empower) (IAP, 2018, online)

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมดังกล่าวควรอยู่บนหลักค่านิยมสำคัญ 7 ประการดังต่อไปนี้ (IAP, 2018, online)

1) การมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ย่อมมีสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังรวมถึงสัญญาที่ว่า การเข้าร่วมของประชาชนจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจด้วย

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการตัดสินใจที่ยั่งยืน โดยการยอมรับและการสื่อสารความต้องการและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่าย รวมถึงผู้ตัดสินใจ (decision makers) ด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมและเอื้ออำนวยต่อการเข้ามาเกี่ยวข้องของเหล่าคนทั้งหลาย ที่อาจได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจด้วย

5) การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องอาศัยการรับฟังจากผู้มีส่วนร่วมในการออกแบบการมีส่วนร่วม ว่าพวกเขาควรจะมีส่วนร่วมอย่างไร

6) การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้เข้าร่วม เพื่อให้การเข้าร่วมเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

7) การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการสื่อสารถึงผู้เข้าร่วมว่า การเข้ามามีส่วนร่วมมีผลต่อการตัดสินใจอย่างไร

ค่านิยมทั้ง 7 ประการดังกล่าวของ IAP มีนัยสำคัญที่น่าสนใจตรงที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมิใช่เป็นเพียงการที่ประชาชนเข้าไปร่วมตามเงื่อนไขและกระบวนการที่ภาครัฐกำหนดเท่านั้น แต่ยังคงเป็นการมีส่วนร่วมที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจอีกด้วย ทั้งนี้ เราจะพบเห็นได้เสมอว่า การที่หน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากแถลงว่า ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว แต่เมื่อไปพิจารณาอย่างใกล้ชิดก็ปรากฏว่า เป็นเพียงการไปรับฟังการชี้แจงมากกว่าที่จะได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และความคิดเห็นเหล่านั้นก็มิได้มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมากนัก ดังนั้น เมื่อก้าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วควรคำนึงถึงค่านิยมดังกล่าวด้วย เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมที่มีความหมายมิใช่เป็นเพียงพิธีกรรม



เท่านั้น เช่นเดียวกับการกระจายอำนาจที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจตั้งแต่ต้นด้วย มิใช่เป็นเพียงผู้รับอำนาจที่รัฐจะจัดสรรมาให้เท่านั้น

ดังนั้น การกระจายอำนาจแบบร่วมมือและปรึกษาหารือจึงเป็นการกระจายอำนาจทางเลือกใหม่ในการทำให้อำนาจรัฐที่เป็นของประชาชนแต่ได้มอบไปให้ตัวแทนไปทำหน้าที่แทนนั้น ได้กลับคืนมาบางส่วนให้ประชาชนได้ร่วมบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นโดยภาคพลเมืองที่เป็นประชาชนที่มีความตระหนักรู้และตื่นรู้ในสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและได้เข้าร่วมในการจัดการชุมชนของตนเองโดยตนเองและเพื่อตนเอง โดยเครื่องมือสำคัญของการกระจายอำนาจแบบร่วมมือและปรึกษาหารืออาทิ การจัดประชาคมพลเมืองเพื่อเป็นเวทีสาธารณะในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เป็นวาระ (agenda) ของชุมชนท้องถิ่นเช่น การเสนอแนะโครงการที่ชุมชนเห็นว่ามีความจำเป็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการที่ชุมชนเสนอต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาบรรจุในร่างข้อบัญญัติงบประมาณเสนอต่อสภาท้องถิ่น การมีสภาพลเมืองอันเป็นองค์กรของภาคพลเมืองที่มีบทบาทในการเสนอแนะและร่วมตัดสินใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหรือหน่วยงานภาครัฐเช่น ในกรณีที่มีโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น อาทิ การจัดสร้างบ่อกำจัดขยะ บ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น โดยอาจอาศัยแพลตฟอร์มที่มีอยู่ในการสื่อสารกับผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือไปจากช่องทางปกติที่มีอยู่ เช่น เฟซบุ๊ก อินสตาแกรม ไลน์ เป็นต้น

## รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: แสงเทียน ในความมืดมิดของการเมืองไทย

การเมืองไทยได้พบกับแสงสว่างแห่งประชาธิปไตยในช่วงสั้น หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก่อนที่จะพบจุดจบเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้นอีกครั้งในปี 2519 และมีระบอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบมายาวนานกว่าสิบปี จนในปี 2534 ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นแต่ก็เกิดการรัฐประหารรัฐบาลพลเรือนอีกครั้ง ด้วยข้อหาว่า เป็นรัฐบาลแบบ “บุฟเฟต์คาบิเน็ต” ที่มีการทุจริตในรัฐบาลอย่างกว้างขวาง และในที่สุดก็มีการเลือกตั้งใหม่ในปีถัดมา และมีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 เกิดขึ้น เพื่อประท้วงการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอดีตผู้ก่อการรัฐประหารในปี 2534 (พลเอกสุจินดา คราประยูร) ที่กล่าวว่า “จำเป็นต้องเสียสัจที่เคยกล่าวไว้ว่า จะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี” จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยนายอานันท์ ปันยารชุน ต้องกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่สอง และมีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจังจนนำมาสู่การมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นความหวังว่า จะทำให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพ มีความเข้มแข็ง และประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติมาตรา 78 ในหมวดนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข และสาธารณสุข การ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น...” มาตรานี้

เป็นเสมือนการกำหนดทิศทางของรัฐให้ต้องกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นได้จัดการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นได้เอง จึงเป็นเสมือนแสงเทียนที่ส่องสว่างในความมืดของการกระจายอำนาจในการเมืองไทยมาช้านานหลายทศวรรษ และได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดสรรรายได้ของรัฐให้แก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544 และมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในปี 2546

แต่แสงสว่างดังกล่าวนี้ก็เปรียบเสมือนแสงผีพุ่งไต้ที่สว่างเพียงช่วงเวลาสั้นๆ กล่าวคือ ตั้งแต่ปี 2542 - 2549 แม้จะมีการดำเนินการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับพบว่า มีปัญหาอุปสรรคอยู่มาก ดังปรากฏว่าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภารกิจด้านการศึกษา ก็พบการต่อต้านอย่างต่อเนื่องจากส่วนราชการที่รับผิดชอบโดยตรงในภารกิจนี้ คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยอาศัยเหตุผลหลายประการมาอ้าง ได้แก่ ความไม่พร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาได้รับความกระทบกระเทือน และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้าและความมั่นคงในการทำงาน ตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป (สุรพล นิติไกรพจน์, 2546, น. 29)

แต่เนื่องจากเหตุผลทางกฎหมายคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระหลักประการหนึ่งว่า “...การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยัง

เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา บนพื้นฐานของความร่วมมือและมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน...” ทำให้ต้องมีการถ่ายโอนสถานศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีกระบวนการหารือต่อรองกันระหว่างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีความเคลื่อนไหวต่อต้านจากองค์กรกลุ่มครูต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และในที่สุดก็มีข้อตกลงร่วมกันในการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจำกัดขอบเขตสถานศึกษาที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนการยืนยันหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ การจะโอนต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการครู (สุรพล นิติไกรพจน์, 2546, น. 35-38)

จะเห็นได้ว่า ข้อตกลงดังกล่าวเป็นมุมมองจากประโยชน์ของผู้ที่ต้องถ่ายโอนสถานศึกษาเป็นส่วนใหญ่มากกว่าการมองที่ประโยชน์ของนักเรียนและชุมชนที่จะได้รับจากการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจที่จำนวนสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2549 - 2556 มีเพียงร้อยละ 1.54 ของจำนวนโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น, 2564, ไม่ปรากฏเลขหน้า) ในขณะที่กระทรวง ศึกษาธิการก็ยังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและปัญหาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่องจนถึงทุกวันนี้ คำถามของสังคมก็คือ กระทรวงศึกษาธิการยังควรรวมอำนาจการจัดการศึกษาไว้เช่นเดิมหรือควรถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาของชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น



เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่มีการต่อต้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากระบบราชการทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม รัฐบาลกลับไม่มีความชัดเจนหรือแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองให้ชัดเจนว่า สนับสนุนการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้าม บางรัฐบาล เช่น รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร กลับขับเคลื่อนนโยบายโดยอาศัยกลไกราชการและมุ่งตรงไปที่ชุมชน โดยไม่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรมีการแก้ไขกฎหมายที่ให้รัฐจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549 โดยการแก้ไขก็ไม่มี การกำหนดชัดเจนว่า รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวเลขร้อยละเท่าใด และในที่สุดก็เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งในปี 2549 เป็นการสิ้นสุดของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการกลับมาของวงจรอุบาทว์ในการเมืองไทยที่ทำให้ระบบราชการมีอำนาจเพิ่มมากยิ่งขึ้น

กล่าวได้ว่า การมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจในช่วงเกือบหนึ่งทศวรรษได้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของบางภารกิจบางกิจกรรมของส่วนราชการ และรายได้จากส่วนกลางลงไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดการเปลี่ยนแปลงในการเมืองท้องถิ่นจากการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง แต่อำนาจของรัฐส่วนกลางยังคงมีเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงการควบคุมดูแลเช่นเดิม แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะกำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นโดยไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองก็ตาม จึงกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานับแต่ปี 2542 - 2549 จึงเป็นเพียงแสงเทียนที่ส่องสว่างในเวลาสั้นๆ แล้วก็ดับไปอีกครั้ง

## วิบากกรรมของการกระจายอำนาจในช่วงปี 2550 - 2561

นับจากปี 2549 การกระจายอำนาจได้หยุดชะงักไปเป็นเวลาปีกว่าภายใต้รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร และเมื่อมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งอีกครั้งก็ประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองจากความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้และรุนแรงมากขึ้นระหว่างกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลในช่วงปี 2550 - 2557 มีการเปลี่ยนกันบ่อยครั้ง และต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองอันเป็นปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาล จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสถานการณ์ทางการเมืองเช่นนี้

กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจจากรัฐในส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบหยุดชะงักไปในช่วงเวลานี้ แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คล้ายกับรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็ตาม แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้การกระจายอำนาจแทบไม่ถูกขับเคลื่อนใดๆ แต่ความเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกลับมีความตื่นตัวมาก โดยการพลิกกลับการกระจายอำนาจมาเป็นการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนได้จัดการตนเองแทน เช่น มีข้อเสนอจากภาคพลเมืองเกี่ยวกับการจัดการตนเอง โดยมีข้อเสนอให้ท้องถิ่นจัดการปกครองตนเองในรูปของจังหวัดจัดการตนเอง เช่น กรณีของจังหวัดเชียงใหม่ จนถึงขั้นมีการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ มหานคร พ.ศ.... ขึ้นในปี 2555 โดยมีสาระสำคัญที่ให้มีการเปลี่ยนฐานะของจังหวัดจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดและมีการเลือกตั้งผู้บริหารจังหวัดโดยตรง

ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่ได้รับความสนใจจากคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่มี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน แต่ในที่สุดข้อเสนอดังกล่าวนี้ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลอีกเช่นเคย จนกระทั่งมีการรัฐประหารในปี 2557

ในช่วงของรัฐบาลที่มาจากจากรัฐประหาร (รัฐบาล คสช.) เป็นช่วงที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหยุดชะงักอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่ใช้กำลังยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนจึงไม่สนใจส่งเสริมแนวทางการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย แต่กลับทำให้ระบบราชการมีความแข็งแกร่งและมีบทบาททางการเมืองการบริหารมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงแรกหลังการรัฐประหาร รัฐบาล คสช. ได้ออกประกาศฉบับที่ 85/2557 ให้งดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและใช้วิธีสรรหาบุคคลแทนโดยบุคคลที่ได้รับการสรรหาต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษหรือซี 8 หรือเทียบเท่า ในประกาศ คสช. ดังกล่าวยังได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งราชการ และไม่ให้ถือว่าการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นของข้าราชการเป็นการดำเนินกิจการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็นการกระทำอันอาจถูกกล่าวหาได้ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด วาระก็ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่นานก็มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 1/2557 กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

จึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในยุค คสช. เป็นยุคมืดของการปกครองตนเองของประชาชน

เพราะอำนาจรัฐของ คสช. ที่กดทับสิทธิ เสรีภาพ ในการแสดงออกและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันระบบราชการไทยกลับได้รับการพัฒนาให้มีความทันสมัยมากขึ้น เช่น การที่รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาระบบราชการให้ทันกับยุคไทยแลนด์ 4.0 และการเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์โดยจัดตั้งสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ในปี 2561 เพื่อขับเคลื่อนรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลให้ได้โดยเร็ว นอกจากนี้ในช่วงของรัฐบาล คสช. ได้มีการผลักดันกฎหมายขึ้นเงินเดือน ค่าตอบแทนข้าราชการ พนักงานของรัฐไป 10 ฉบับ ครอบคลุมข้าราชการประเภทต่างๆ รวมถึงการขึ้นเงินเดือนให้กับข้าราชการที่ไปช่วยงาน คสช. (โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, 2561, ออนไลน์)

### การกระจายอำนาจ ในยุคประชาธิปไตยจำบัง

นับแต่การรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 เป็นต้นมา รัฐบาล คสช. ทำการบริหารประเทศมาระยะหนึ่งก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.วรศักดิ์ อูรรโณ เป็นประธาน คณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ให้ภาคส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ทำให้เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีจิตวิญญาณของประชาธิปไตยสอดแทรกอยู่มาก โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมือง ให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมาก เช่น หมวด 2 ส่วนที่ 2 ความเป็นพลเมืองและหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 27 “ *บัญญัติว่า .... รัฐมีหน้าที่ต้องปลูกฝังให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีวัฒนธรรมประชาธิปไตย ตลอดจนจัดให้มีการศึกษาอบรมในทุกระดับ ทุกประเภท และทุกกลุ่มอายุ เพื่อ*

สร้างความเป็นพลเมืองตามมาตรา 29 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการสร้างและส่งเสริมความเป็นพลเมือง ให้มีกระบวนการที่ประชาชนมารวมกันเป็นสมัชชาพลเมืองระดับพื้นที่และระดับอื่น เพื่อมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในการจัดการชุมชน การบริหารท้องถิ่น ท้องที่ และการอื่น...” แสดงให้เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองที่เป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแทนที่จะมีเฉพาะการเมืองภาคตัวแทนซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิกฤติการเมืองไทยที่ผ่านมา รวมถึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่คณะรัฐประหารนำมากล่าวอ้างเป็นเหตุผลหนึ่งในการรัฐประหาร

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ มีมาตรา 263 (3) บัญญัติว่า “ให้มีกลไกที่มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ การจัดสรรรายได้ และการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และให้มีกฎหมายและกลไกสำหรับการจัดตั้งองค์การบริหารท้องถิ่นรูปแบบที่เหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่โดยเร็ว” ซึ่งกลไกในที่นี้ก็น่าจะหมายถึง “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” อันเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาในปี 2542 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยภาคราชการ ภาคท้องถิ่น และภาคผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 36 คน โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน การเป็นองค์กรไตรภาคีดูเหมือนจะเป็นการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างภาคส่วนสำคัญคือ ภาคราชการกับภาคท้องถิ่น โดยมีภาคผู้ทรงคุณวุฒิเป็นส่วนที่อยู่ตรงกลาง แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับปรากฏว่า ในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิมีอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการเกือบครึ่งหนึ่ง (ข้อมูลปี 2563) จึงมีคำถามว่า มีความสมดุลในคณะกรรมการฯ หรือไม่ และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การขับเคลื่อน

การกระจายอำนาจไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ก็ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่า สภานี้มีที่มาจาก คสช.) เนื่องจากมีบางมาตราที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาดำรงตำแหน่งของบุคคลภายนอก เช่นมาตรา 165 เกี่ยวกับการเสนอชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีการเสนอชื่อบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งหลายฝ่ายก็ตีความจากคำพูดของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ว่า “อ้อเพราะอยากอยู่ยาว” (โพสต์ ทูเดย์, 2559, ออนไลน์) ทำให้ต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ที่ปรึกษาของ คสช. เป็นประธาน คณะกรรมาธิการฯ และในที่สุดก็ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยมีบทบัญญัติที่เปิดทางให้สมาชิกวุฒิสภา ร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ปรากฏคำว่ากระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่อย่างใดซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และปี 2550 ที่มีบัญญัติในแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรไว้ชัดเจน

รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยฉบับปี 2560 จึงไม่ต่างกันจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ที่ถูกเรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบเท่าใดนักแม้เวลาจะผ่านมาเกือบสี่สิบปีก็ตาม แต่ประเด็นสำคัญในที่นี้ก็คือ

การกระจายอำนาจที่จะเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นอย่างไร จะส่งเสริมการกระจายอำนาจได้หรือไม่

ต่อคำถามดังกล่าว เราได้มีบทเรียนจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 แล้วว่า ลำพังการมีรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวไม่ใช่คำตอบของการกระจายอำนาจในการเมืองไทยเพราะแม้ว่า จะมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองหรือให้รัฐส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงก็ยังไม่สามารถฝากำแพงอำนาจอันแข็งแกร่งของระบบราชการได้ โดยเฉพาะในบริบทที่สถาบันทางการเมืองยังอ่อนแอไม่สามารถต่อกรกับระบบราชการได้ และยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ไม่มีการบัญญัติแนวนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็ยิ่งทำให้เห็นชัดเจนว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมีความเป็นไปได้น้อยมาก และก็ไม่น่าแปลกใจที่สมาชิกรัฐสภาจะลงมติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2564 ไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองที่เสนอจำนวน 13 ฉบับ (โดยมีมติรับเพียง 1 ฉบับ) รวมถึงฉบับที่เสนอให้บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการปกครองตนเองของประชาชนในจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ถูกปฏิเสธเช่นกันจนมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกมาตั้งคำถามว่า รัฐธรรมนูญจะแก้ไขเพื่อใครกัน (ไทยโพสต์, 2564, ออนไลน์) ทำให้เห็นได้ว่าอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจนอกเหนือจากระบบราชการแล้วก็อยู่ที่สถาบันรัฐสภาอันเป็นสถาบันตัวแทนประชาชนนั่นเอง

คำถามต่อมาก็คือ ถ้าอย่างนั้น จะขับเคลื่อนอำนาจจากรัฐ (รัฐบาลและรัฐสภา) และระบบราชการในส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างไร

คำตอบต่อคำถามข้างต้นก็คือ การกระจายอำนาจจากบนลงล่างและการเพิ่มอำนาจจากล่างสู่บน

## แนวทางการกระจายอำนาจจากบนลงล่าง

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ ก็มีการผ่านพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมาบังคับใช้รวมถึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายกิจกรรมจำนวนมากจากส่วนราชการไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ภารกิจสำคัญที่มีการโอนย้ายไปมีสองภารกิจได้แก่ ภารกิจด้านการศึกษา และภารกิจด้านสาธารณสุข แต่ก็ประสบปัญหาอุปสรรคมากดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว

ดังนั้น แนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจำเป็นต้องอาศัยการกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือมากขึ้นโดยมีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคพลเมืองมาร่วมประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจและตัดสินใจร่วมกันโดยควรมีการปรับปรุงคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความหลากหลายมากขึ้นโดยในส่วนผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ควรแต่งตั้งผู้ที่เคยอยู่ในระบบราชการอยู่แล้ว (เว้นแต่ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษา) มาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพราะมีตัวแทนภาคราชการอยู่ในกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้วถึง 9 คน และให้มีตัวแทนจากสถาบันการศึกษา องค์กรอิสระ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปปช. และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ในฐานะที่เป็นคลังสมองหนึ่งของประเทศร่วมเป็นกรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิ และปรับปรุงสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีสมรรถนะมากกว่าเป็นเพียงหน่วยเลขานุการคณะกรรมการฯ โดยจัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายและยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจในสำนักงานคณะกรรมการฯ เพื่อเสริมการทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้เข้มแข็งมากขึ้น

แต่ทั้งนี้ก็ต้องอาศัยปัจจัยสำคัญได้แก่ **การสนับสนุนเชิงนโยบายจากรัฐบาลที่มีเจตจำนงทางการเมือง (political will)** จริงจังในกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากขาดปัจจัยนี้แล้ว โอกาสที่การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จมีน้อยมาก รัฐบาลจึงต้องมีทั้งนโยบายชัดเจนและเจตจำนงทางการเมืองในการกระจายภารกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมดำเนินการกับส่วนราชการ อาทิ ภารกิจด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวเป็นการประสานความร่วมมือรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแนวทางการกระจายภารกิจดังกล่าวในกรอบเวลาที่กำหนด

## แนวทางการเพิ่มอำนาจจากล่างสู่บน

นับตั้งแต่ปี 2516 หลังเหตุการณ์ 14 ตุลา เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การเมืองภาคพลเมืองมีบทบาททางการเมืองของไทยอย่างลุ่มๆ ดอนๆ เนื่องจากระบบการเมือง

ไทยในระบอบประชาธิปไตยขาดพัฒนาการที่ต่อเนื่อง มีการรัฐประหารเกิดขึ้นหลายครั้งและแต่ละครั้งก็ทำให้ระบบการเมืองไทยหยุดชะงักและหรือถดถอยลงไปกว่าจะเดินหน้าต่อไปได้ใช้เวลาระยะหนึ่งแต่ก็หยุดชะงักอีก ในขณะที่การเมืองภาคตัวแทนก็มีปัญหาในตัวเอง จากพฤติกรรมของนักการเมืองบางส่วนที่มุ่งแสวงผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาเกิดขึ้นกับการเมืองภาคตัวแทน

หากนับเวลาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จนถึงปัจจุบัน (ปี 2564) ก็เป็นเวลา 89 ปีแล้ว แต่ระบบทางการเมืองแบบประชาธิปไตยกลับยังเป็นเพียงระบบการเมืองที่ทันสมัยแต่ไม่พัฒนา (Modernization without development) กล่าวให้ชัดก็คือ ระบบการเมืองไทยมีสถาบันทางการเมืองสำคัญในระบอบประชาธิปไตยครบถ้วน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ระบบเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาล สถาบันตุลาการ องค์กรอิสระต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์ แต่กลับพบว่า ในสถาบันทางการเมืองบางสถาบันกลับไม่พัฒนาให้มีความเป็นประชาธิปไตย และขาดความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพได้เมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมานับร้อยปีก่อนหน้า การเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียอีก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เราจะต้องทำให้ระบบราชการอ่อนแอลงเพื่อให้สถาบันทางการเมืองพัฒนาความแข็งแกร่งขึ้นมาได้ ในทางกลับกัน เราอาจต้องมีแนวทางใหม่ในการพัฒนาการเมืองในระดับล่างมากขึ้น โดยการทำให้การเมืองระดับล่างมีบทบาทสำคัญในการเมืองไทยเพิ่มมากขึ้น

แนวทางที่ว่านี้ได้แก่ การเพิ่มอำนาจ (empowerment) โดยการสร้างความเข้มแข็งให้กับ **การเมืองภาคพลเมือง** ซึ่งถือเป็นรากฐานหนึ่งที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยนอกเหนือไปจากการเมืองภาคตัวแทนแล้ว ทั้งนี้ หากพิจารณากันดีๆ รากฐานของ



ระบอบประชาธิปไตยของไทยประกอบด้วย 3 ฐานใหญ่ๆ ได้แก่ การเมืองระบบตัวแทน ระบบราชการ และการเมืองภาคพลเมือง โดยกล่าวได้ว่า ภาคที่อ่อนแอมากที่สุดก็คือ ภาคพลเมือง

ภาพที่ 1 รากฐานของระบอบประชาธิปไตยไทย



ที่มา: ผู้เขียน

การเมืองภาคพลเมืองเป็นการเมืองของประชาชนที่มีความตระหนักรู้ถึงสิทธิ หน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและมีความตื่นรู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อาทิ การร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในโครงการก่อสร้างของรัฐในท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นได้ หรือการเรียกร้องและร่วมตัดสินใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

**ความเข้มแข็งของการเมืองภาคพลเมืองพิจารณาได้จากลักษณะสำคัญ ดังนี้**

1. การที่พลเมืองมีความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย
2. การที่พลเมืองมีความตื่นรู้และสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณประโยชน์โดยปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนใดๆ
3. การที่พลเมืองมีทักษะการสื่อสารเพื่อให้เกิดผลทางการเมืองผ่านช่องทางการสื่อสารที่ทันสมัยต่างๆ

4. การที่พลเมืองมีเครือข่ายที่ถักทอกันด้วยสายใยแห่งความยึดมั่นในสิทธิ เสรีภาพของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยทั้งภายในชุมชนท้องถิ่นและภายนอกท้องถิ่น

5. การที่พลเมืองมีการรวมกลุ่มกันอย่างสมัครใจ โดยมีเป้าหมายเดียวกันในการใช้สิทธิของพลเมืองเพื่อประโยชน์ของสังคม

6. การมีวัฒนธรรมการเมืองแบบพลเมือง (Civic culture) เกิดขึ้นในประชาชนในสังคม ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ส่งเสริมให้คนมีความตระหนักรู้ถึงสิทธิ หน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและมีความตื่นรู้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

การทำให้ประชาชนมีลักษณะของความเป็นพลเมืองดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและเสรี และมีหน่วยงานหรือองค์กรในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างถูกต้องเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในระบอบประชาธิปไตยและไม่ใช่การยัดเยียดความคิดทางการเมืองจากมุมมองของรัฐ



ในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่า เป็นภารกิจหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองและองค์กรการเมืองต่างๆ ในการให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชนในทุกเพศวัยเพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ในสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของพลเมือง และมีความตื่นรู้ทางการเมืองโดยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสมัครใจและมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทิศทางที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

สำหรับประเทศไทย ประเวศ วะสี เห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยไทยจะมั่นคงได้ต้องมีระบอบประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งก่อนเปรียบเสมือนพระเจดีย์ที่ต้องสร้างจากฐานก่อน (ประเวศ วะสี, 2551, ออนไลน์) ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนซึ่งอำนาจในที่นี้คือ อำนาจทางความรู้เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้และตื่นรู้โดยการที่หน่วยงานหรือองค์กรทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐต้องร่วมกันเปิดช่องทางเข้าถึงความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคเช่น อาศัยสื่อสังคมออนไลน์ที่มีอยู่ในปัจจุบันในการที่ประชาชนจะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองอย่างถูกต้อง รวดเร็วและกว้างขวาง

ในสถานศึกษาของรัฐก็มีหลักสูตรหรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระบอบประชาธิปไตยแต่ก็ยังไม่เพียงพอเพราะต้องทำให้นักเรียนนักศึกษาจับต้องความเป็นประชาธิปไตยได้ผ่านทางการปฏิบัติเช่น การมีสถานักเรียน การที่บุคลากรทางการศึกษาปรับทัศนคติเปิดกว้างให้ผู้เรียนได้แสดงความคิดเห็นที่อาจแตกต่างไปจากครูอาจารย์ผู้สอนได้แทนการให้ความรู้แบบทางเดียวเช่นที่ผ่านมาหรือเป็นอยู่ในปัจจุบันและต้องไม่เป็นการยึดเยียดให้แก่ผู้เรียน เป็นต้น ในระดับสังคมก็เช่นกัน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่างจากผู้มีอำนาจรัฐก็เป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะหากผู้มีอำนาจรัฐไม่ยอมรับความเห็นต่างจากคนในสังคมก็เท่ากับว่า เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบเผด็จการ

การยอมรับความเห็นต่างต้องเป็นวัฒนธรรมที่ได้รับการปลูกฝังให้เกิดขึ้นในสังคมในทุกระดับตั้งแต่ประชาชนไปจนถึงผู้บริหารประเทศ

นอกจากการให้ประชาชนมีความรู้และมีช่องทางการเข้าถึงแหล่งความรู้และการมีประชาธิปไตยในทางปฏิบัติแล้ว ประชาชนยังต้องมีความสามารถในการสื่อสารกับสาธารณะด้วย ดังที่เราได้เห็นในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพบว่า ประชาชนคนไทยจำนวนมากได้ใช้สื่อสังคมออนไลน์เช่น ไลน์ เฟซบุ๊ก อินสตราแกรม เป็นต้น แทนสื่อกระแสหลักในการแสดงออกถึงปัญหาความเดือดร้อนและหรือการได้รับความไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มมากขึ้น และก็เริ่มมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานราชการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น เช่น กรณีการที่ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับการฉีควัคซีนที่ล่าช้า ไม่เป็นธรรมทำให้รัฐบาลต้องเร่งจัดหาวัคซีนเพิ่มมากขึ้นและปรับวิธีการฉีควัคซีนให้เป็นธรรมมากขึ้น เป็นต้น

แน่นอนว่า การมีบทบาทเพิ่มขึ้นของภาคพลเมืองอาจนำไปสู่การปะทะกันกับการเมืองภาคตัวแทนและระบบราชการที่มีความหวาดระแวงว่า จะส่งผลกระทบต่อสถานภาพเดิม (status quo) ที่ตนเองมีอำนาจอยู่ แต่หากการเมืองภาคพลเมืองใช้แนวทางแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ในการปรึกษาหารือทำความเข้าใจร่วมกันกับการเมืองภาคตัวแทนและระบบราชการให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการเมืองภาคพลเมืองในการร่วมมือกับภาคตัวแทนและระบบราชการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและไม่จู่โจมหมายที่จะเข้าไปแย่งชิงอำนาจจากการเมืองแบบตัวแทนและระบบราชการ ก็น่าจะทำให้ทั้งสามฝ่ายมีความไว้วางใจกันมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทำให้เกิดขึ้นเพราะความไว้วางใจซึ่งกันและกันนับเป็นสิ่งสำคัญของการปรึกษาหารือ และเมื่อฝ่ายการเมืองภาคตัวแทนและ

ระบบราชการต่างมีความไว้วางใจกันและยึดประโยชน์ส่วนรวมประเทศชาติเป็นสำคัญแล้ว ก็จะทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือกันและปรึกษาหารือเกิดขึ้นได้ในที่สุดแม้ว่าอาจจะใช้เวลานานก็ตาม ในขณะที่เดียวกันกับการเมืองภาคพลเมืองก็ต้องมีบทบาททางการเมืองที่สร้างสรรค์และก่อประโยชน์ให้เกิดขึ้นต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงโดยไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงหรือเป็นเครื่องมือทางการเมืองให้กลับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองใดๆ

ความดังก้าวข้างต้นดูเหมือนอาจเป็นความฝันในอุดมคติที่ห่างไกลความเป็นจริงในบริบททางการเมืองปัจจุบันไปมาก แต่ผู้เขียนก็ยังเชื่อว่า วันหนึ่งที่การเมืองภาคพลเมืองสามารถมีจุดยืนที่ชัดเจนว่า ยึดมั่นอยู่บนหลักความเป็นประชาธิปไตยและยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญแล้ว และร่วมสร้างการเมืองแบบสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นได้ย่อมได้รับการสนับสนุนจากสังคมและกดดันให้การเมืองภาคตัวแทนและระบบราชการต้องหันมาร่วมมือและปรึกษาหารือกับการเมืองภาคพลเมืองในที่สุด ความฝันที่จะมีการกระจายอำนาจแบบร่วมมือและปรึกษาหารือก็มีโอกาสเป็นจริงขึ้นได้ เพียงแต่ว่าเมื่อใดเท่านั้น

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ. (2558). *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ)*. สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more\\_news.php?cid=67](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=67)
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). (2561, 27 กันยายน). *สี่ปี คสช. อนุมัติขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ใช้งบประมาณมากขึ้น แต่ประสิทธิภาพไม่เปลี่ยนแปลง*. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4961>
- ไทยโพสต์. (2564, 25 มิถุนายน). “โกวิท” ฉุนหนัก! การกระจายอำนาจถูกตีตก ตอบกลับแก้ รธน. เพื่อใคร. *ไทยโพสต์*. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/main/detail/107603>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561, 25 พฤษภาคม). บล็อกเชน (Blockchain) การขับเคลื่อนการทำงานภาครัฐ. *ประชาชาติธุรกิจ*. สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/columns/news-164619>
- ประเวศ วะสี. (2551). *การเมืองภาคพลเมือง การพัฒนาการเมืองไปสู่ประชาธิปไตย*. สืบค้นจาก [https://kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_130.pdf](https://kpi.ac.th/media/pdf/M7_130.pdf)
- โพสต์ทูเดย์. (2559, 20 กุมภาพันธ์). บวรศักดิ์ เปิดใจ ไบสิ่ง คสช. ตั้ง ปปค. *โพสต์ทูเดย์*. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/report/417272>
- วรพจน์ ธาราศิริสกุล. (2563, 7 มกราคม). *บล็อกเชน (Blockchain) เกี่ยวข้องอะไรกับชีวิตเรา*. สำนักข่าวอีไฟแนนซ์ไทย. สืบค้นจาก <https://www.efinancethai.com/MoneyStrategist/MoneyStrategistMain.aspx?id=ZHNzbVhubGcyeU09>
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น *สรุปการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน* ให้แก่ อบท. ปีการศึกษา 2549 – 2556. สืบค้นจาก <https://odloc.go.th/transfer/สรุปการถ่ายโอนสถานศึกษา/>
- สุรพล นิตติไกรพจน์. (2546). ปัญหาและข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารวิธีวิทยาการวิจัย*, 16(1), หน้า 25-39.

### ภาษาอังกฤษ

- Camarihna-Mato, Luis M. s & Afsarmanesh, Hamideh. (2008). Concept of Collaboration. In Goran D. Putnik & Maria Manuela Cunha (Eds), *Encyclopedia of networked and virtual organizations* (pp. 311-315). Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/256082228\\_Concept\\_of\\_collaboration/link/0c9605217ccd9aedd4000000/download](https://www.researchgate.net/publication/256082228_Concept_of_collaboration/link/0c9605217ccd9aedd4000000/download)
- International Association for Public Participation IPA2. (2017). *Core Values*. Retrieved from <https://www.iap2.org/page/corevalues>

- UNDP. (2018). *The Future is Decentralized : Block Chains, Distributed Ledgers, & The Future of Sustainable Development*. Retrieved from [https://www.undp.org?undp?library? innovation](https://www.undp.org?undp?library?innovation)
- World Bank. (2013). *Decentralization*. Retrieved from [https://www. worldbank.org/en/topic/ communitydrivendevelopment/brief/Decentralization](https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization)